SEÑORA PRESIDENTA.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 36 minutos).

–Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«Carpeta 415/2015. Proyecto de ley por el que se eleva a la categoría de pueblo, con la denominación de pueblo "La Macana", al centro poblado existente en la primera sección judicial del departamento de Florida».

(Ingresan a sala el señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto Salvador Schelotto, y la señora Directora Nacional de Vivienda, asistente social Lucía Etcheverry).

–Le damos la bienvenida a nuestros invitados.

Luego de haberse aprobado el Presupuesto nacional, estamos retomando la actividad de la comisión. Habíamos empezado a trabajar en un par de proyectos de ley presentados por el señor senador Bordaberry. Tal como he dicho, el trabajo quedó interrumpido y ahora, al haberse retomado, le pedimos a las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que nos den su punto de vista sobre estos dos proyectos de ley. En lo que queda del año la comisión se reunirá algunas veces más, pero trataremos de dejar el trabajo organizado para que el año cierre de la mejor manera posible.

SEÑORA ETCHEVERRY.- Buenas tardes.

Agradecemos la posibilidad de compartir algunas opiniones o consideraciones preliminares sobre aspectos que hemos compartido con el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Salvador Schelotto, con la señora Ministra De León y con el Subsecretario Jorge Rucks, relacionadas con estas dos propuestas.

Respecto a la propuesta sobre movimiento de erradicación de la vivienda insalubre urbana quisiera recalcar que, tanto esta iniciativa como la otra, nos parecen importantes a efectos de mejorar la eficiencia y la efectividad de la política pública de vivienda y hábitat. Eso es lo que quiero destacar en ambos casos.

En el caso particular de Meviur es importante señalar que actualmente el ministerio, en el marco de la Dirección Nacional de Vivienda, cuenta con una diversidad de programas enfocados a atender, a través de lo que hoy definimos como vivienda higiénica, la situación de precariedad habitacional desde el punto de vista de las categorías de vivienda insalubre que es el espíritu que ha estado detrás del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, Mevir. Esas categorías son un poco obsoletas a la luz de lo que han significado algunos avances, modificaciones y logros del país, sobre todo cuando hablamos, por ejemplo, de la definición de «higiénica» a nivel urbano cuando, en realidad, tenemos más del 95% de la población con acceso a agua potable y un importante porcentaje de cobertura de saneamiento. Si bien hay rezago en esos servicios, sin duda han alcanzado a todo el país, sobre todo en las capitales y donde se concentran las áreas urbanas, aspecto que es importante subrayar.

La precariedad habitacional, que es el concepto que hemos definido, que consta en el Plan Quinquenal de Vivienda que ha sido remitido al Parlamento y que cuenta con la aprobación de ambas cámaras, está claramente categorizada como tal. Además, están expresados los programas enfocados hoy a atender y a revertir los procesos de precariedad habitacional. Si bien, en términos generales, el concepto de precariedad habitacional apunta al conjunto de la población, ponemos un fuerte énfasis en

darle prioridad a las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Estamos hablando de viviendas que están en un proceso de deterioro por sus materiales y que requieren ser recuperadas, por ejemplo, desde el punto de vista de la cubierta, las paredes, la disposición de agua y las instalaciones sanitarias. Pero no se trata solamente de programas que atienden a revertir esos procesos mediante una mejora de la vivienda, sino que también apuntan a determinadas ampliaciones que resuelven problemas sociales asociados, a veces, a la precariedad que supone el hacinamiento o el colecho, a lo que se agrega una línea específica para atender las condiciones sanitarias. Tenemos el plan de conexiones que se ejecuta a través de un convenio que tenemos con OSE y generalmente también con los Gobiernos departamentales. En estas líneas de trabajo no solamente hay ejecución directa del Ministerio, sino también de la Agencia Nacional de Vivienda, con el Programa de Mejoramiento de Barrios y de Mevir en lo que hace a las localidades urbanas del interior rural y, por supuesto, en el marco de convenios con los Gobiernos departamentales. Para mencionarlos, algunos de ellos son los proyectos de realojos de familias que están asentadas en sitios inundables y contaminados. Esto se ejecuta a través de convenios con los Gobiernos departamentales por las características y las competencias que tienen en el desarrollo urbano y la planificación territorial pero, sobre todo, en la policía territorial para evitar que estos predios, donde el ministerio financia el proceso de relocalización, se vuelvan a ocupar. Estos procesos de relocalización les garantizan a las familias y a las personas un lugar adecuado para habitar, con todos los servicios desde el punto de vista de la infraestructura, incluso los servicios sociales. Estamos hablando del acceso a los bienes culturales y a los servicios sociales, tanto educativos como sanitarios. Además, hay un fuerte trabajo social y organizativo de la comunidad para que la mejora signifique, desde el punto de vista material, un proceso que genere mejores oportunidades de inclusión sociolaboral. Por eso es importante la coordinación con la educación para reinsertar a los jóvenes en el sistema educativo, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de Inefop o del Focap para la capacitación laboral de los adultos y algunos convenios que también tenemos con empresas privadas en el marco de la responsabilidad social. Es toda una línea de trabajo destinada a este fin que sería el espíritu de este proyecto de ley.

Lo mismo sucede con los convenios que tenemos de fondo solidario de materiales o banco de materiales –adquiere las dos denominaciones– con las intendencias, donde fundamentalmente se otorga una canasta de materiales para revertir la situación de precariedad, además de asistencia técnica, tanto de arquitectos como de asistentes sociales, y de mano de obra calificada para que efectivamente esa familia pueda, participando del proceso de obra, llegar al mejor fin, que es revertir la situación habitacional.

Por otro lado, tenemos líneas de rehabilitación urbana destinadas a familias que tienen un ahorro muy bajo, de no más de 20 Unidades Reajustables de ingreso; hoy estamos hablando de $ 16.000. Es un préstamo con subsidio a la cuota, con asistencia técnica y con subsidio además en el monto si se destina a fachada, porque hay un impacto en los barrios donde estas viviendas están insertas.

Otra herramienta es el Programa de Mejoramiento de Barrios. Se trabaja sobre el asentamiento que se regulariza y que por definición ya es tierra de propiedad pública. Participan las intendencias departamentales generando toda la cobertura para acompasar y articular los estándares urbanos de su entorno: saneamiento, agua potable, tendido eléctrico, drenajes pluviales, vialidad, veredas, espacios públicos recreativos, equipamientos comunitarios, realojos donde sean necesarios y adecuación de los baños. Por supuesto que muchas de las familias no son realojadas, quedan donde están. Una de las características y requisitos del Programa de Mejoramiento de Barrios es que se mejora donde están, pero se construyen los baños para que efectivamente las familias mejoren su condición sanitaria. Todos reciben, más allá del departamento o del barrio que están insertos, una mejora directa en sus condiciones de vida.

Por último, a partir de enero del año que viene –ya lo estamos coordinando y lo hemos hecho durante todo el período pasado– el Plan Juntos pasa a integrarse al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y particularmente a la Dirección Nacional de Viviendas, como un programa que va a estar destinado a atender las situaciones de emergencia habitacional más críticas con materiales, mano de obra, asistencia técnica y el conjunto de las prestaciones sociales que ya están acordadas en el marco de la cooperación interinstitucional.

En las situaciones críticas de vulnerabilidad socioeconómica, la forma de que la materialidad de la vivienda y las condiciones de vida mejoren es que haya una simultaneidad de las prestaciones sociales. La vivienda es necesaria, pero no es suficiente si no logramos mejores oportunidades de inserción laboral, de sostenimiento de la inserción educativa, de acceso a los bienes culturales y sobre todo de capacidad de organización de la gente.

Esas son las líneas que están y que han sido priorizadas y cuantificadas en el plan quinquenal, al tiempo que entendemos que están en el sentido y en la dirección del objetivo de esta propuesta. No obstante, sin duda, sería bienvenida una propuesta para mejorar la eficiencia, así como la capacidad de cobertura y de llegada en términos de tiempos y plazos, para dar respuestas a estas situaciones sociohabitacionales. Este es un tema que nos preocupa y que estamos dispuestos a ocuparnos junto con los senadores, sobre todo para ver cuáles son los mecanismos y procedimientos que pueden imprimir mayor celeridad –sin perder, por supuesto, las garantías desde el punto de vista de los contralores– de manera que esta diversidad de instrumentos llegue con mayor premura y eficiencia a estos sectores sociales.

Esas serían las consideraciones que tenemos para hacer sobre esta propuesta.

SEÑOR SCHELOTTO.- Brevemente, deseo complementar y subrayar lo que planteaba la directora de vivienda.

Como es de público conocimiento, en este momento la señora ministra se encuentra en la conferencia mundial sobre cambio climático, pero de todas maneras nosotros conversamos con ella, tanto sobre este anteproyecto de ley, como sobre el que vamos a comentar a continuación. En ese sentido, acordamos trasmitir algunas reflexiones en el marco de esta comisión sobre estos proyectos, que entendemos son dos aportes importantes vinculados a temáticas que son realmente prioritarias. Además, tenemos una visión común en cuanto a las preocupaciones que están detrás de cada una de las iniciativas.

En particular, me gustaría decir que la exposición de motivos de este proyecto es totalmente suscribible, pero queremos ser muy prudentes y cuidadosos al expresarnos sobre la creación de nuevas institucionalidades, en la medida que el país tiene ya una institucionalidad muy densa y consolidada en el sistema público de vivienda, que se ha integrado de una manera sistémica. Entiendo que el prestigio que tiene el actual Mevir en el interior del país, en particular en las zonas rurales, justamente, tiene mucho que ver con su gran capacidad de responder a las demandas y sus posibilidades de ejecución, además de todo lo que tiene que ver con la participación del usuario y sus familias en la solución de su situación habitacional, tal como se plantea aquí.

En ese sentido, lo que plantea la directora de vivienda es bastante claro. Actualmente, en el plan quinquenal están previstas una serie de líneas de trabajo con instrumentos y programas que atienden a esta situación y que están dirigidos a mejorar las situaciones de las familias. Sin perjuicio de esto, es claro que hay muchos problemas que tienen que ver con procedimientos, formas de ejecución o limitaciones que tiene la actual normativa para la ejecución de cualquier gasto, tanto en la obtención de tierras como la realización de las obras, que Mevir, por ser una persona pública no estatal, no tiene. Puede ser que Mevir tenga mejores condiciones de eficiencia y de ejecución que otros organismos públicos debido a que hay determinadas condicionantes en la ejecución del gasto o el contralor preventivo –es decir todo lo que establece el Tocaf, así como la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas– que generan ciertas dificultades. Tal vez, este tema puede ser materia legislativa para obtener algún tipo de mejora y de condiciones que permitan resolver más rápidamente algunas de las líneas de ejecución, ya que los recursos están previstos y hay programas que están en pleno desarrollo que buscan, justamente, contemplar estas necesidades.

SEÑOR GALLICCHIO.- Evidentemente, este es un tema interesante porque partimos de la base de que la experiencia de Mevir, que tiene muchísimos años, ha sido buena.

Ahora bien, si este tema avanza, ¿su competencia complicará el trabajo del ministerio? Esta es una duda que se nos puede generar, por lo que sería importante analizar un poquito más el tema.

Sobre la idea de que esto tiene una cierta razonabilidad en cuanto a que puede ser eficiente para solucionar la situación de un grupo de viviendas –aclaro que no estamos pensando en solucionar todas las viviendas, ni nada por el estilo–, y tomando como ejemplo lo que se hizo, quiero decir que en la sesión anterior –la señora presidenta no estaba presente– sugerí que, en caso de seguir avanzando por el lado de esta idea de la vivienda rural, pudiéramos encarar como etapa la parte suburbana de las ciudades.

Dado que el proyecto de ley tiende al Mevir urbano –por decirlo sintéticamente y para que se entienda–, propuse adaptarlo, de tal forma de que pueda funcionar en el sistema suburbano. De esta manera, si bien se limitaría la posibilidad, se podría focalizar alguna estructura que permita desarrollar esto.

Creo que sería interesante seguir avanzando en el tema, a mi juicio, sobre la base de limitarlo y pensando en etapas posteriores. Si en materia de vivienda rural tuvo un cierto éxito que todo el mundo reconoce, me parece que se podría intentar en armar un proyecto en base a una vivienda. La idea es que, a través de mecanismos similares de funcionamiento –como bien dijo el arquitecto Schelotto–; esto es, que por determinadas características de funcionamiento y por ser el sistema legal que le da cierta movilidad con facilidad y con todas las garantías, se pueda armar un proyecto en base a un Mevir suburbano. Esta es la idea que tengo y me gustaría que el ministerio pensara en ese sentido.

SEÑORA ASIAÍN.- Me gustaría formular una pregunta a los representantes del ministerio.

¿El ministerio tiene la postura de que no sería necesaria una ley para implementar estas propuestas –con cuyo espíritu coincidimos–, sino que con la profundización de las políticas ministeriales alcanzaría?

SEÑORA PRESIDENTA.- Me gustaría saber si de alguna manera podemos puntear las limitaciones normativas que existen, porque es verdad que el derecho público y el derecho privado transitan caminos diferentes.

SEÑORA ETCHEVERRY.- Ante todo, quiero enfatizar que lo que hemos acordado trasmitir en la comisión son algunas consideraciones preliminares, pues aquí no hay una explicitación de posición del ministerio. Este es un tema que estamos analizando. De todas maneras, como compartimos los espíritus de ambas iniciativas, nos pareció importante mantener la asistencia y tener este primer encuentro en aras, obviamente, de avanzar en el tema.

Respecto a las consultas que tienen similitudes, nos preguntamos si es conveniente o necesario generar una nueva institucionalidad que tendría un cometido que ya está ubicado en otros organismos. ¿Es conveniente eso? ¿Eso no implicaría duplicar costos desde el punto de vista de la estructura administrativa, así como también recursos humanos, procedimientos, burocracia, que también afectan –obviamente– los resultados? En definitiva, son costos adicionales para el Estado. Además, nos preguntamos cómo se instrumentaría esto cuando en uno de los artículos se establece que se trabajaría con las partidas que ya están asignadas a otros programas del ministerio y de otros organismos del sistema público de vivienda. Esto implicaría sacar de programas que ya existen para destinarlos a este. Estas son las preguntas que nos hacemos.

Hoy decimos que Mevir, como tal, con su experticia, en el ámbito de su actuación en los últimos cuarenta años ha venido generando un proceso de aprendizaje, y en los últimos diez se han dado cambios significativos. Hoy está transitando una tercera generación de cambios al intervenir en el marco de planes integrales de desarrollo que le están permitiendo optimizar recursos importantes, tanto humanos como logísticos. Estamos hablando de viviendas en el ámbito urbano, y tenemos esta diversidad de instrumentos y de organismos que hoy mencionábamos. Consideramos que la celeridad que está en el espíritu de la ley en la exposición de motivos requeriría de un análisis de procedimientos. Creemos que sin perder las garantías de los debidos controles, se podrían mejorar para garantizar la eficiencia. La idea es que se puedan atender estas situaciones que están definidas aquí con mayor celeridad, y en ellas el tiempo es una variable clave.

Además, también es importante que ese tiempo venga acompañado con una rigurosa administración de los recursos. Ahí fue que no pudimos definir cuál es la conveniencia de crear otro organismo. Estamos hablando de un organismo privado, de una persona pública que estaría en el derecho privado. Quizás ahí estamos llegando a la conclusión de que hay procedimientos más ágiles en ese ámbito, sin perder las garantías. Nos preguntamos hasta dónde no pensar si estos procedimientos pueden tener un marco legal, a iniciativa de los senadores, que pueda permitir que todos estos instrumentos cumplan el objetivo que está propuesto en este proyecto de ley. Se trata de procedimientos que tienen que ver con la adquisición y compra de materiales, con los procedimientos de compra, adquisición o adjudicación de la mano de obra; con los de adquisición y de obras de infraestructura en los predios que se identifican como actos, o que se puedan adquirir para estos fines.

SEÑOR GALLICCHIO.- Insistiría con alguna pregunta, dirigida al arquitecto Schelotto, y es con respecto a la viabilidad –o no– de que esto esté limitado al tema suburbano.

SEÑOR SCHELOTTO.- Es todo un tema en sí mismo y una discusión para dar. Como bien dijo la directora Etcheverry, nosotros vinimos a traer una opinión preliminar y, de alguna manera, estamos respondiendo a la inquietud manifestada por la senadora. En principio, la posición del ministerio no estaba –reitero: en principio– dirigida a la creación de una nueva institucionalidad, a tal punto que no lo planteó el Poder Ejecutivo en su presupuesto cuando creó otras figuras, y el plan quinquenal contempla una serie de líneas operativas que van dirigidas a los mismos objetivos que están planteados acá.

En cuanto a las limitaciones que tiene actualmente Mevir, quizás sea una línea a explorar en el sentido de ampliar; que, por ejemplo, Mevir pueda intervenir en otros ambientes, en localidades de más de cinco mil habitantes, en áreas suburbanas, en periferias. No he reflexionado al respecto y entiendo que es un tema sobre el que hay que pensar. Ahora bien, quizás sea un poco prematuro opinar sobre la creación de una nueva institucionalidad exclusiva.

En cuanto al tema de lo suburbano, hoy en día hay una situación de convivencia de normativas. Una de ellas es muy reciente y se trata de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que conceptualiza lo suburbano de una cierta forma que no es exactamente igual a la conceptualización de otras normas que tienen que ver, por ejemplo, con las definiciones de la contribución inmobiliaria o hacen referencia al transporte que administra el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En definitiva, para la ley de ordenamiento territorial lo suburbano tiene una definición muy específica que no necesariamente se identifica con las bajas densidades o las periferias. Se puede mencionar, por ejemplo, que existen suburbanos no habitacionales que tienen que ver con el desarrollo de actividades industriales o logísticas, y existen suburbanos destinados a otro tipo de actividades no estrictamente habitacionales, aunque también hay áreas suburbanas de muy baja densidad que son habitacionales y no están dotadas de todos los servicios, como puede ser la red de saneamiento. Precisamente por ello tienen una muy baja densidad admisible de ocupación de suelo.

SEÑORA ETCHEVERRY.- En el mismo sentido de lo que mencionaba el arquitecto Schelotto, hay que destacar que al día de hoy la Dirección Nacional de Vivienda interviene en áreas suburbanas que son de uso residencial, tanto con programas que tienen que ver con el fondo de materiales, con el banco solidario de materiales, con microcréditos, con realojos, etcétera. Lo hace en esa categoría de suburbanos de uso residencial, mientras Mevir interviene en las localidades que son urbanas en el medio rural, en la complejidad de la conceptualización de esta categoría, con programas del ministerio que aplican en lo urbano. Mevir interviene con programas nucleados, unidades productivas y mejoras prediales en esa localidad, atendiendo las demandas que se soliciten de mejora y ampliación de vivienda, de resolución de conexiones al saneamiento, etcétera, en el marco de los programas que tiene la Dirección Nacional de Vivienda; incluso se pide la autoconstrucción en terreno propio, con la flexibilidad que tiene el ministerio. No olvidemos que se trata de otras características desde el punto de vista de la tipología de vivienda y del proceso de obra. En esta lógica y en esta perspectiva se pretenden mejorar los niveles de integralidad y de complementariedad de los instrumentos, es decir que también hoy hemos dado un paso en esta situación, como producto de la consolidación de la política por la que venimos transitando.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tengo la percepción de que cuando se trató el proyecto de ley de Presupuesto hubo un momento en que se discutió en comisión si seguía existiendo el suelo suburbano, porque aparentemente no existe más esa categorización. Es bueno precisar de lo que estamos hablando. No sé si estoy equivocada, pero recuerdo que en un momento se discutió sobre ello.

SEÑOR SCHELOTTO.- Voy a abundar sobre lo mismo a fin de responder a esta inquietud acerca de si el suelo suburbano existe. Lo cierto es que la ley de ordenamiento territorial lo conceptualiza de una manera distinta a lo que estaba en uso y aplicación en el país hasta el año 2008, más por costumbre que por disposiciones legales. Hoy el suelo suburbano constituye una categoría de lo urbano diferente del suelo rural, con toda la gradación que tenemos. Lo que planteaba la directora Etcheverry es claro porque hoy estamos hablando de pequeñas localidades insertas en el medio rural que son urbanas, pero pertenecen al mundo de la ruralidad y ahí es donde interviene Mevir.

El suelo suburbano no demanda un desarrollo de infraestructuras que son propias del medio urbano –por eso lo habitacional es de muy baja densidad–, pero hay un suburbano destinado a otros usos que no son estrictamente urbanos, que permiten el desarrollo de actividades económicas. Las intendencias departamentales y las juntas departamentales –la aprobación de la categorización del suelo es del Gobierno departamental en su conjunto– son quienes definen esas categorías. Hoy el país tiene un desarrollo muy importante de instrumentos de ordenamientos territoriales –hay más de 80 instrumentos aprobados, realmente es una producción muy voluminosa–, lo que ha permitido categorizar el suelo, entre otras actividades. La señora senadora Ayala –quien fuera intendenta departamental– conoce muy bien cómo se aprendió y cómo se fue gestando toda una capacidad nacional y departamental en la materia, lo que ha permitido aplicar criterios diferentes. Algunas intendencias han sido muy prudentes en la determinación de suelos suburbanos y otras han sido muy generosas –a mi juicio, hasta con un optimismo excesivo en cuanto al desarrollo futuro de algunos emprendimientos– y, entonces, en forma casi preventiva han categorizado a un suelo suburbano bastante importante en cuanto a su superficie. Esto probablemente haya que revisarlo a futuro, entre otras cosas, porque puede tener consecuencias desde el punto de vista tributario. Es decir, la contribución urbana y suburbana la define el Gobierno departamental que tiene un determinado porcentaje o alícuota de imposición, y la contribución inmobiliaria rural la fija el Poder Ejecutivo, aunque las perciban las intendencias departamentales. Acá hay un tema tributario de por medio.

SEÑORA PRESIDENTA.- No sé si con ese espíritu lo planteó el señor senador Gallicchio, pero hay cierta confusión entre periferia, suburbano y asentamiento.

SEÑOR SCHELOTTO.- El suelo urbano admite subcategorías –básicamente hoy se manejan dos–: el suelo urbano consolidado y el no consolidado. El suelo urbano no consolidado es más parecido al viejo concepto de suburbano. Puede tratarse de la periferia que está en proceso de consolidación gradual y que en algún caso tiene un asentamiento o puede ser como la Ciudad de la Costa que es una ciudad en proceso de consolidación de sectores de ingresos medios, pero que no está dotada 100% de infraestructura.

SEÑOR GALLICCHIO.- El objetivo es aclarar si el ministerio tiene chance de seguir trabajando y abundando en algunos detalles de este proyecto –con las modificaciones que correspondieren– y si hubiera la posibilidad de limitarlo a determinadas zonas o áreas que podrían ser precisadas en cuanto a su ubicación. A mí me interesa saber esto, porque después me quedan en claro las cosas en las que uno puede ir avanzando si piensa que este proyecto puede ir consolidando una etapa. Como dijera el arquitecto Schelotto puede dejarse a Mevir para trabajar en otras áreas –idea que no me convence demasiado–, más allá de que debemos saber cuál es la posición de Mevir. En cuanto a la otra institucionalidad es lo que hay que pensar y discutir.

Muchas gracias.

SEÑORA AYALA.- No sé si realmente me quedó claro lo que se quiso trasmitir. Entendí que hoy el ministerio en realidad no está diciendo que sí ni que no, sino que simplemente no está en desacuerdo con el concepto o el espíritu. Lo que no saben todavía es si va a ser posible o no. Pero también creo que a nosotros nos abre una posibilidad de trabajar con el señor senador Bordaberry –que en realidad fue el que presentó el proyecto– y de ver cómo podemos ir haciendo cierto encastre –por decirlo de

alguna manera– con lo que él presentó, con los programas ya existentes en el ministerio. Tenemos que ver si él está dispuesto a eso, sin encasillarnos en los rótulos de cómo se llamen o no y quizás sin encorsetar en este lugar sí y en este no, porque creo que eso es más potestad del ministerio en sí.

SEÑOR GALLICCHIO.- De acuerdo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Pasamos al otro proyecto.

SEÑORA ETCHEVERRY.- Al igual que con el proyecto sobre el que acabamos de informar las consideraciones del ministerio, compartimos el objetivo que está en la exposición de motivos. De hecho, el ministerio viene trabajando desde 2008 justamente en identificar todos los bienes que sean propiedad del Estado y no tienen un uso definido. Consideramos que es impostergable que se destinen fundamentalmente a vivienda, que es la competencia del ministerio.

En ese sentido, nos parecía importante por lo menos informarlo, incluso porque en la documentación que nos fue remitida no estaban algunas normas legales que pueden ser consideradas antecedentes. Eso tiene que ver fundamentalmente con la ley n.º 18362, de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2007, que crea la cartera de inmuebles para viviendas de interés social en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Justamente, tiene el cometido, por ley, de constituir una cartera de inmuebles destinados a la diversidad de programas habitacionales en todo el territorio nacional.

Esa ley aprobada en 2008 tuvo posteriormente su decreto complementario en agosto de 2010, que establece cuáles son las características con las que debe operar esa cartera de tierras, el orden de prelación para identificar y solicitar la información a todos los organismos, primero a los del Estado persona pública mayor –que son todos los ministerios– y posteriormente el resto de los organismos –servicios descentralizados, entes autónomos– de modo tal de, a partir de ese inventario, hacer los estudios de factibilidad que determinen la aptitud o no de esos predios con destino a vivienda.

Le habilita, además, en algunos casos a negociar en forma directa –si el destino es realojos– y, en otros, si el destino de la tierra fuera para otros programas que eventualmente pudieran involucrar créditos a favor del ministerio, a solicitar directamente también la anuencia del Ministerio de Economía y Finanzas. Recordemos que ahí está la Dirección Nacional de Catastro que tuvo en su momento el Registro Único de Bienes del Estado que hoy está en Presidencia de la República. Además, establece que cuando se trate de los organismos del Estado persona pública mayor es a título gratuito y si se trata de servicios descentralizados y entes autónomos es a título oneroso. El decreto también establece cuáles son las distintas modalidades que puede acordar el ministerio tanto con los públicos como con los privados para la adquisición de la tierra. Incluso, puede dotarlo de las infraestructuras mediante convenio y puede tomar como dación en pago, por el financiamiento de las infraestructuras, fracciones de la tierra con destino a vivienda. Es decir, establece, con sumo detalle, cada uno de los procedimientos en los que la cartera de inmuebles para viviendas de interés social, que gestiona el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, puede intervenir y con qué destino.

Adicionalmente, establece determinadas prioridades en la adjudicación de esa tierra: que el 50% debe ser para los sistemas cooperativos, y después para éstos el propio ministerio también estableció una reglamentación por resolución ministerial en donde determina con claridad los criterios que se van evaluar a los efectos de garantizar la igualdad de oportunidades y un proceso transparente para las cooperativas que se postulen para los llamados que anualmente hace el ministerio. Trajimos la información –por si les parecía oportuno tenerla– sobre las dos normas, es decir, los artículos 367 al 370 de la rendición de cuentas que tienen que ver con la creación de esta cartera de inmuebles, y el decreto 258 del año 2010 que establece claramente sus competencias y el ámbito de actuación. A su vez, en el organigrama está indicado dónde está ubicada y cuáles son las características.

A esto le agregamos, por un lado, las competencias de la Dirección Nacional de Catastro y las de la Dirección General de Registros del MEC. Ambos organismos, por supuesto, cruzan información con el Ministerio pero, adicionalmente, en abril de este año, por decreto del Poder Ejecutivo, se creó en el ámbito de Presidencia de la República y bajo la coordinación de la escribanía de Gobierno, un

equipo interinstitucional, integrado por la escribanía de Gobierno, la OPP, la Agencia de Gobierno Electrónico, la Dirección General de Catastro, la Dirección General de Registros, todos los incisos del 02 al 15 y una comunicación directa con los Gobiernos Departamentales para constituir el inventario de todos los bienes del Estado, en sus distintas categorías, ya sea persona pública mayor o entes autónomos, etcétera. Este inventario trabaja sobre similares estudios que hace el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para los predios que destina a vivienda, teniendo más acotado su destino –la ubicación geográfica, su consistencia con la categorización del suelo de acuerdo a la Ley de Ordenamiento, su factibilidad desde el punto de vista de su servicio, características del suelo– y, en función de ese inventario, se van determinando los destinos que se entiendan más convenientes para estos inmuebles. Esto es a nivel del Estado.

El Ministerio, en sí, que tiene mayor relación con el espíritu de este proyecto de ley, hace un estudio mucho más profundo y detallado porque, además de caracterizar el predio, también debe garantizar si tiene factibilidad –en el caso que no cuente– en relación a todos los servicios de saneamiento. Para eso se deben hacer todas las coordinaciones, levantar las conformidades, tanto de OSE, en lo que refiere al saneamiento en el interior del país, como de UTE, en lo que tiene que ver con el tendido eléctrico, y con el resto de las direcciones del Ministerio, tanto Dinama, como Dinagua, en lo relativo con el eventual estudio de las condiciones de inundabilidad y situaciones de contaminación. A partir de eso se va determinando el destino de estos predios de acuerdo a los distintos programas. En el caso de que alguno de los predios que vaya identificando el Ministerio no pudieran ser destinados a vivienda porque, por ejemplo, se ha determinado que es rural, tiene alguna situación de contaminación que requiere remediaciones y puede ser utilizado pero no como uso residencial, sino como espacio público o, eventualmente, es una fracción muy menor y de acuerdo a la normativa municipal –porque se coordina con los Gobiernos Departamentales– el factor de ocupación de suelo no hace posible que allí se pueda construir, a través de una hoja de ruta, que está sistematizada, se hace la comunicación a los otros organismos de modo tal que puedan estudiarlo para los destinos sobre los que tienen competencia, lo que se realiza siguiendo determinado orden. En primer término, se le comunica a Mevir–estamos hablando de aquellos predios que están en localidades en las que actúa Mevir–, y luego, a la ANEP, a ASSE, al Ministerio de Salud Pública, al Ministerio de Educación y Cultura, al Ministerio del Interior y al Instituto Nacional de Colonización. Eso va permitiendo que estos bienes vayan teniendo el destino correspondiente, sobre todo, para generar la productividad que ese predio, eventualmente por su ubicación y características, debe brindar a la sociedad toda. También es verdad que se han sucedido propuestas de urbanización de padrones en mayor área que ha adquirido el Ministerio por distintos modos, donde determina fracciones que se ofrecen a los otros organismos públicos para garantizar, en la identificación que se va a hacer de esa zona, los servicios conexos a la vivienda, desde el punto de vista educativo, sanitario, etcétera. Por esta razón decimos que si el espíritu de la ley es registrar con un registro que tenga como destino el uso de esos bienes inmuebles, entendemos que hoy las condiciones están dadas. No obstante, en el espíritu de la ley hay algunos planteos que para nosotros serían importantes –como dice la exposición de motivos– en cuanto al cumplimiento de impostergables fines sociales, lo cual para nosotros es vital. En ese sentido, el ministerio ha establecido una coordinación fluida y sistemática con el directorio de AFE ya que, dadas las características del organismo, tiene predios a lo largo y ancho del territorio nacional. Muchos de esos terrenos son rurales, están categorizados como tales y para Mevir no son una opción, pero otros efectivamente podrían destinarse a vivienda u otros fines sociales. Se da una situación compleja a la que se enfrentan también los gobiernos departamentales, más allá de su voluntad, ya que hay una ley que establece la obligatoriedad para los organismos que tributan el IRAE de gestionar el Certificado Único Departamental. Entonces, AFE, el ministerio de vivienda y los gobiernos departamentales hemos quedados paralizados, sin poder resolver esa situación. Sin duda que con alguna iniciativa legislativa se podría encontrar el camino para destrabar eso, lo cual permitiría la creación de un par de miles de viviendas en el territorio nacional en bienes que AFE ha definido que le son prescindibles. Indudablemente no todos los bienes de AFE se encuentran en esa condición, ya que esto tiene que ver con el proyecto de desarrollo del organismo. El ministerio aportaría los recursos, como lo ha hecho a lo largo de este período –y se duplica presupuestalmente para el próximo–, para dotar de los servicios de infraestructura a estas tierras, a fin de que sean aptas para todos los programas, ya sea cooperativas, realojos, regularización de asentamientos, autoconstrucción en terreno público, construcción de viviendas para jubilados y pensionistas y construcción para población nueva, con sus modalidades de autogestión y de participación de empresas constructoras.

Otro aspecto que para nosotros es muy importante desde el punto de vista procedimental –aunque en el proyecto de ley no está directamente mencionado–, pues instrumentalmente puede hacer

la diferencia, tiene que ver con las potestades o capacidades que pudieran establecerse de compra directa de la tierra. Desde el ministerio decimos que la tierra es un bien único, es decir, no es cualquier tierra la que se debería usar para la construcción –por más que tenga los servicios–, sino que debe estar en sintonía con la densificación de las áreas y con hacer posible el ejercicio del derecho a la ciudad para la gente, lo cual significa estar en las áreas que ya están servidas y que tienen, además de las infraestructuras duras, el transporte público, la recolección de residuos, la escuela, el espacio público. Justamente hacemos referencia a la heterogeneidad y a la generación de mayores oportunidades cuando hablamos del derecho a la ciudad. En ese marco, un predio que esté ubicado a dos cuadras del Palacio Legislativo es el que necesitamos, dada la demanda que tenemos registrada, por las características de la zona, por el factor de ocupación y por la rentabilidad desde el punto de vista de la inversión pública que se haría en relación a la cantidad de viviendas que se podrían construir por normativa. Es decir, no se trata de una licitación en la que se puede presentar una tierra en la periferia, que no es donde necesariamente queremos llegar con la política pública. Es decir que en el marco de esta propuesta, si se pudiera estudiar un mecanismo de este tipo, realmente nos estaríamos acercando mucho al objetivo.

SEÑOR SCHELOTTO.- Comparto totalmente lo que menciona mi compañera, la Directora Nacional de Vivienda. Subrayo que los objetivos y motivaciones de este proyecto de ley son absolutamente coincidentes con las ideas que maneja el ministerio. Tenemos dudas sobre la oportunidad de creación de una dirección nacional, como bien quedó planteado en la exposición de la señora directora. La Dinavi tiene una unidad llamada Civis –Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social– y en Presidencia de la República hay un grupo de trabajo que se está ocupando del inventario de todo el patrimonio de bienes inmuebles, no solo de predios, sino también de edificios de todo el sector público. Realmente es una preocupación que merece una política de Estado porque, para lograr una adecuada política de vivienda que sea consistente con el ordenamiento territorial, es necesario acceder a suelos en condiciones adecuadas, tanto en lo que hace a la localización como a la evaluación de infraestructuras de toda la densa malla de relación y servicios, de equipamientos y de redes sociales, que caracterizan al medio urbano.

El gran problema que tienen hoy los programas públicos de vivienda a nivel nacional y departamental es el acceso al suelo en un mercado imperfecto, porque no estamos hablando de comprar bienes repetibles ya que cada predio es único: tiene sus coordenadas geográficas y no es trasladable a otro lugar. Por lo tanto, esto colide con los sistemas de acceso de compra por adquisición, concretamente con las licitaciones públicas, que tienen que ser genéricas. De alguna manera, una convocatoria de ese tipo también favorece la especulación inmobiliaria y presiona al alza los precios. Por supuesto que está la expropiación –ese es otro camino que también se transita y que es, de alguna manera, regulador–, pero es un camino complejo que está regulado para darle garantía a todas las partes, incluso a los propietarios. La otra vía es justamente el traspaso entre organismos públicos. El equipo del Ministerio, con la señora ministra al frente, ha hecho una recorrida prácticamente por todo el país. Nos hemos reunido con catorce de las diecinueve intendencias y dentro de muy pocas semanas vamos a completar la totalidad. En varias reuniones con los intendentes y sus técnicos ha surgido el tema que planteaba la directora. Ya se han identificado dos casos muy claros en Tacuarembó y en Durazno, que tienen que ver con predios pertenecientes a AFE que están bien localizados ya que se encuentran en áreas urbanas bien servidas, geográficamente centrales, que podrían ser parte de un traspaso para ejecutar programas de vivienda –en acuerdo con el Ministerio, pero también implementado por las Intendencias–, y que tienen esta dificultad. Es por ello que, si de alguna manera existiese una vía legislativa para poderlo resolver este problema, sería un enorme beneficio para todas las partes.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la comparecencia a las autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La comisión seguirá trabajando en este tema. Si hay ajustes legales que puedan facilitar la tarea en el sentido de sortear impedimentos, creo que la comisión estará de acuerdo en analizarlos, de modo de tomar alguna iniciativa, siempre estando en conversación con el Ministerio. Me atrevo a decir que es unánime el espíritu del Parlamento en cuanto a avanzar lo más posible en la solución del tema habitacional. Como decía, seguiremos trabajando sobre el tema y en la medida en que avancemos, nos pondremos en comunicación con ustedes.

(Se retiran de sala el señor Director Nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto Salvador Schelotto, y la señora Directora Nacional de Vivienda, asistente social Lucía Etcheverry).

–Solicito a secretaría que el material entregado por los invitados además de ser repartido a quienes hoy estamos aquí, también se envíe al señor senador Bordaberry a efectos de que siga el desarrollo de lo conversado en la sesión.

SEÑORA AYALA.- Solicito a secretaría la copia del video presentado en sala por la señora senadora Aviaga.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ese video forma parte de las actas.

En la próxima sesión seguiremos estudiando las dificultades y problemas que surjan sobre el tema y que son oportunidades de trabajo para la comisión.

Asimismo, hay que incorporar el proyecto de ley que hoy ingresó –y que será distribuido– por el que se eleva a la categoría de pueblo, con la denominación de pueblo “La Macana”, al centro poblado existente en la primera sección judicial del departamento de Florida.

SEÑORA ASIAÍN.- Disculpen mi atrevimiento, pero creo que sería más ágil si el señor senador que presentó el proyecto estuviera presente para escuchar de primera voz lo informado aquí.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sería bárbaro para nosotros que él estuviera presente, a pesar de no tener voto en la comisión, pero en este momento está integrando la comisión investigadora. De todos modos, le hemos estado enviando la información a efectos de que esté en conocimiento de lo sucedido en la comisión.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 17:37).